

Exma. Senhora
Coordenadora do Grupo de Trabalho – Ordens Profissionais
Deputada Joana Sá Pereira
10.ª Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

Encarrega-me a Digníssima Bastonária da Ordem dos Enfermeiros, Enfermeira Ana Rita Pedroso Cavaco, de proceder ao envio do ofício em anexo, dirigido a V. Exa., e cujo assunto se encontra referido em epígrafe.

Solicita-se por favor que seja dado conhecimento a todos os deputados da 10.ª Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão.

Ao dispor.

Com os melhores cumprimentos,

Sandra Calado

Secretariado do Gabinete da
Bastonária



Ordem dos Enfermeiros
Avenida Almirante Gago Coutinho, 68 B - r/c
1700-031 Lisboa
T:+351 218 455 230
F:+351 218 455 259
<http://www.ordemenfermeiros.pt/>

Exma. Senhora
Coordenadora do Grupo de Trabalho –
Ordens Profissionais
Deputada Joana Sá Pereira
10.ª Comissão de Trabalho, Segurança
Social e Inclusão
Palácio de São Bento - Lisboa

Email: 10ctssi@ar.parlamento.pt

N. Ref
SAI-OE/2022/8810

V. Ref

Data
12-10-2022

Assunto: Projectos de Lei que visam a alteração da Lei n.º 2/2013, de 10 de Janeiro

Senhora Deputada,

Na sequência de audição do passado dia 28 de Setembro, vem a Ordem dos Enfermeiros proceder ao envio de documento no qual se sistematizam as intervenções realizadas atentos os projectos de Lei em análise.

Genericamente, importa ter presente que a regulamentação “*por via de actividades reservadas e do título profissional protegido deverá ser considerada nos casos em que as medidas visem impedir o risco de danos graves para a saúde pública*”, entre os objectivos de interesse público definidos, conforme Considerando (24) da Directiva (EU) 2018/958, de 28 de Junho de 2018.

Na definição das suas políticas e acções, a União Europeia e os Estados-Membros estão obrigados a assegurar um elevado nível de protecção da saúde humana, como decorre dos princípios enformadores dos Tratados Constitutivos, ainda que caiba aos Estados determinar o nível de protecção que desejam conferir aos objectivos de interesse público, entre eles o da salvaguarda e protecção da saúde e da saúde pública.

Quanto à protecção da saúde pública, conforme explanado no artigo 168.º, n.º 1 do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), tem de ser “*assegurado um elevado nível de protecção da saúde*” e da saúde humana em particular, conforme Considerando (19) da Directiva (EU) 2018/958, e artigo 35.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

O Tribunal de Justiça, entre as razões imperativas de interesse geral, reconhece (Considerando (17)) a defesa dos consumidores e dos destinatários dos serviços.

Deste modo, a inclusão de alterações aos requisitos existentes ou a introdução de requisitos adicionais, apenas poderá verificar-se quando se adequa à consecução de objectivos de interesse público. Contudo, na saúde, o interesse público não é a defesa de mercados concorrenciais ou outro, mas a defesa e a garantia de uma maior protecção da saúde e da segurança e qualidade dos cuidados prestados.

Neste sentido, o Considerando (28) da Directiva (EU) 2018/958, reconhece o poder regulatório e de supervisão atribuído pelos Estados-Membros às associações públicas profissionais.



Directiva esta que expressamente salvaguarda (Considerando (30) os requisitos relativos às profissões do sector da saúde, como as actividades reservadas, o título profissional protegido, a deontologia da profissão, a supervisão, entre outras, uma vez que a saúde e a vida são os principais interesses protegidos pelo TFUE.

Acresce o Considerando (30), *“Os Estados-Membros deverão assegurar, em especial, que a regulamentação das profissões no setor da saúde que tenham implicações para a saúde pública e a segurança dos doentes seja proporcionada e contribua para garantir o acesso aos cuidados de saúde, reconhecido como um direito fundamental na Carta, bem como o acesso dos cidadãos a cuidados de saúde seguros, de elevada qualidade e eficácia no seu território”*.

No que diz respeito à justificação da regulamentação das profissões no sector da saúde, *“os Estados-Membros deverão ter em conta o objetivo de assegurar um elevado nível de proteção da saúde humana, nomeadamente a acessibilidade e a elevada qualidade dos cuidados de saúde aos cidadãos, o fornecimento adequado e seguro de medicamentos, tendo em conta a margem discricionária a que se refere o artigo 1.º da presente directiva”*.

Apreciados os restantes documentos invocados na exposição de motivos, entre os quais o emitido pela OCDE e pela Autoridade da Concorrência (AdC), os quais não incidem sobre as profissões regulamentadas na saúde, e resultando das propostas apreciadas que as mesmas não encontram sustentação, na sua amplitude nos citados textos, em particular no que se refere às questões relacionadas com as funções de supervisão, regulação, independência e isenção.

De idêntica forma, no que se refere à proporcionalidade, a respectiva Directiva encontra-se transposta pela Lei n.º 2/2013, de 10 de Janeiro.

Em suma, os documentos aludidos referem-se, apenas e de forma clara, às regras e condições de acesso à profissão, não legitimando a ingerência na orgânica, *praxis* e autonomia das associações públicas profissionais, e em particular na saúde, onde a ingerência de individualidades estranhas à profissão e de entidades marcadamente centradas na concorrência, não detêm as competências técnicas e científicas necessárias a garantir a salvaguarda da saúde, integridade e vida dos destinatários de cuidados e serviços de saúde.

Projecto de Lei n.º 108/XV/1.ª (PS)

Concorda-se com o vertido na pronúncia da OE (ofício SAI-OE/2022/5687, de 24/06), reiterando-se os seguintes aspectos:

Não se concorda com a redacção da alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º relativa à constituição das associações públicas profissionais, seja quanto à necessidade de parecer nos termos enunciados, o qual se afigura um procedimento excessivo e potencialmente violador da autonomia da profissão e do princípio constitucional que as enforma, seja quanto à redacção que carece de concretização quanto às *“outras partes interessadas”*.

Em simultâneo, elimina-se a menção às *“associações representativas da profissão”*, deixando de fora as restantes associações públicas profissionais.

A manter-se a necessidade de parecer para a criação de novas associações públicas profissionais, a redacção da norma deve manter a expressão “*associações representativas da profissão*” e incluir “*as demais associações públicas profissionais*”, garantindo a verificação de não existência de conflito de interesses.

Particularmente grave, a eliminação à referência expressa e autónoma da atribuição das associações públicas profissionais no que se refere “*à defesa dos interesses gerais dos destinatários dos serviços*”, consagrada na alínea a) do n.º 1 do artigo 5º “*Atribuições*”.

A defesa dos interesses gerais dos destinatários de cuidados encontra-se intrinsecamente relacionada com a tutela do interesse público de especial relevo que sustenta a constituição de uma associação pública profissional, sendo esta constituição a forma “*adequada, necessária e proporcional*” à sua defesa, constituindo assim, a primeira atribuição das associações públicas profissionais, cuja prossecução do interesse público se materializa no justo equilíbrio entre a defesa dos interesses dos destinatários de cuidados e a defesa da Profissão.

Esvaziar as associações públicas profissionais desta atribuição impacta de forma grave nos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, que se vêem assim desprotegidos no que se refere ao seu direito à protecção do nível mais elevado de saúde, necessidade específica que sustenta a criação destas associações no âmbito das profissões da saúde, conforme n.º 4 do artigo 267.º da Constituição.

Quanto à alteração relativa ao exercício do poder disciplinar, proposta na alínea h) do n.º 1 do artigo 5.º, o mesmo colide com os princípios constitutivos, não encontrando respaldo nos documentos invocados na exposição de motivos.

O exercício do poder disciplinar integra o núcleo da reserva de competência das associações públicas profissionais, não sendo passível de externalização para entidades estruturas de fiscalização ou inspecção do Estado, desvirtuando a génese das próprias associações e colidindo com o princípio da autonomia e liberdade da profissão, consagrados nos artigos 267.º e 47.º, n.º 1 da Constituição, pelo que, o exercício do poder disciplinar sobre os seus membros é matéria da exclusiva competência das associações públicas profissionais, não sendo admissível a sua externalização.

A eliminação da expressão “*que não estejam previstos na lei*”, no n.º 3 do mesmo artigo 5.º, impede as associações públicas profissionais de auto-regulação de acordo com o quadro legislativo e acervo comunitário em vigor, deixando nas mãos do legislador a competência exclusiva para regulamentar quaisquer aspectos relativos à profissão e ao seu acesso, como por exemplo provas de conhecimentos linguísticos ou medidas de compensação, procedimentos internos exigidos para inscrição, resultantes de normas europeias.

Normas estas que atribuem a competência para as matérias em causa às autoridades profissionais nacionais, como decorre da Directiva (EU) 2018/958, de 28 de Junho de 2018 e da Directiva n.º 2005/36/CE, de 7 de Setembro de 2009.

Acresce o facto de que “*as restrições à liberdade de acesso e exercício da profissão*”, no que se refere às profissões da saúde, incluindo a Enfermagem, resultam expressamente das normas comunitárias e nacionais que regulam a profissão considerando que a saúde e a vida das pessoas são os principais interesses protegidos pelo TFUE.



A esta constatação acresce o reconhecimento no direito da União, dos poderes atribuídos às autoridades nacionais competentes, em particular as associações públicas profissionais, conforme anexo V à Directiva n.º 2005/36/CE, de 7 de Setembro.

Quanto aos estágios profissionais, tratados na proposta de artigo 8.º, ainda que não aplicáveis à Enfermagem, a proposta de redacção adoptada, contrária de forma grave a autonomia das associações profissionais, legitimando uma ingerência não qualificada na matéria do acesso à profissão - o período de estágio, em que o conhecimento da complexidade técnica, científica e profissional da profissão são inquestionáveis, não sendo subsumíveis ao *"reconhecido mérito"*, pelo que não pode, sob pena de graves implicações na segurança e qualidade dos serviços prestados, ser esta responsabilidade transferida para outros não membros da associação pública profissional em causa.

Uma menção para a expressão *"sobreposição com matérias ou unidades curriculares que integrem o curso ..."*. Ora o que está em causa, no âmbito das associações profissionais, é um processo formativo presencial, inserido na realidade prática diária da profissão, sob a supervisão de profissional habilitado. Afastar este princípio, impedido as Associações Públicas Profissionais de participarem nos processos formativos de acesso à profissão em que se inserem, permite que os futuros profissionais não possuam as competências e conhecimentos técnicos e científicos que a profissão exige face aos interesses gerais que visa tutelar e proteger.

Ainda na proposta de artigo 8.º, quanto aos estatutos das associações públicas profissionais, verifica-se uma redundância nas alíneas p) e q), considerando que a alínea p) do texto em vigor prevê *"Provedor dos destinatários dos serviços, se o houver"*.

Inserindo-se agora uma alínea q) com a redacção *"Provedor dos destinatários dos serviços"*. Para além de outras reservas, a obrigatoriedade deste órgão, no mesmo regime em que se retira das atribuições destas entidades a defesa dos interesses gerais dos destinatários dos serviços, afigura-se incompreensível e inaceitável.

Tal como consta da pronúncia já elaborada, não se concorda com a inclusão das figuras do *"Provedor dos destinatários dos serviços"* e do *"Órgão de Supervisão"*, pelos motivos melhor vertidos na supramencionada pronúncia da OE.

Ainda no artigo 8.º, quanto ao texto proposto no seu n.º 9, no qual resulta a proibição expressa de recusa de reconhecimento de qualificações profissionais obtidas no estrangeiro ou de imposição de condições que não sejam legalmente previstas e que dificultem o acesso à profissão, não se compreende o alcance da sua inclusão uma vez que o mesmo já resulta do quadro normativo europeu e nacional aplicável, sendo aliás, esta a regra.

Quanto à proposta de redacção do artigo 15.º, o n.º 4 do artigo 267 da Constituição determina, de forma clara, que as associações públicas profissionais *"... têm organização interna baseada no respeito dos direitos dos seus membros e na formação democrática dos seus órgãos"*.

A imposição de existência de um órgão de supervisão e de um único órgão disciplinar composto por personalidades que não sejam membros da associação profissional, em particular nas profissões da saúde, contrária os princípios enformadores, e constitui uma ingerência na sua autonomia, contrária ao citado n.º 4 do artigo 267.º da Constituição.



No que se refere ao órgão de supervisão, artigo 15.º A, para além da discordância genérica com a redacção proposta, seja quanto à forma de eleição, seja quanto às competências, considera-se de particular gravidade a duplicação em sede de matéria disciplinar, a supervisão da legalidade estatutária e regulamentar ou o reconhecimento de habilitações para a profissão por este órgão.

Quanto aos membros provenientes de estabelecimentos de ensino superior que habilitem academicamente, se tivermos presentes que o ensino constitui um domínio da Enfermagem, os professores de áreas da Enfermagem, sendo Enfermeiros, encontram-se, necessariamente, inscritos na Ordem.

Ainda quanto ao Provedor dos destinatários dos serviços, a sua integração obrigatória no órgão de supervisão, com as competências atribuídas a ambos, colide com a desejada transparência e separação de poderes invocada para justificar a presente iniciativa legislativa, em particular em matéria disciplinar.

De idêntica forma, o modo de designação parece colidir com a autonomia que a Constituição confere a estas entidades.

Relativamente ao enunciado no artigo 30.º sob a epígrafe “*Reserva de actividade*”, reforça-se o vertido na pronúncia previamente apresentada. Contudo, importa ter presente que o elenco de actos que apenas podem ser praticados por profissionais habilitados tem a sua génese, no caso das profissões de saúde, no princípio que visa “*garantir o acesso aos cuidados de saúde, reconhecido como um direito fundamental na Carta, bem como o acesso dos cidadãos a cuidados de saúde seguros, de elevada qualidade e eficácia*”, no território de cada Estado. Daí a reserva de actividade àqueles que se encontram profissionalmente habilitados ao exercício profissional.

Por fim, e no contexto do artigo 46.º, admite-se a faculdade do provedor dos destinatários dos serviços, impugnar as decisões de órgãos que integra.

Não merece a nossa concordância o disposto no n.º 4 do artigo 6.º, em particular no que se refere à AdC, sendo que, na saúde existem autoridades reguladores como a ERS ou o INFARMED, mantidos à margem do presente processo. De idêntica forma, o reexame consagrado no artigo 7.º, deveria, a acontecer, decorrer no âmbito da ERS.

Projecto de Lei n.º 177/XV/1.ª (CH)

O Projecto de Lei apresentado cinge-se, no que se refere aos entraves ao livre acesso à profissão, ao período de duração dos estágios e ao facto de não existir obrigatoriedade de pagamento de remuneração.

No que se refere à alteração proposta ao período de duração dos estágios, considera-se que a redução temporal proposta não contempla a complexidade e especificidades das profissões em causa, pelo que se considera competir às associações profissionais as condições em que os mesmos devem decorrer.

Quanto à não sobreposição, reitera-se o afirmado em parágrafo que antecede, quanto ao processo formativo em contexto de estágio profissional, o qual, necessária e obrigatoriamente completa o leccionado em contexto de ensino superior, permitindo a aplicação do aprendido em contexto profissional, sob a supervisão de profissionais habilitados, situação esta de particular importância no contexto das profissões de saúde.

A opção e-learning na formação em contexto de estágios de acesso à profissão, proposta no n.º 4 do artigo 8.º, não se afigura possível no contexto das profissões em causa, e em particular na saúde, atenta a natureza, características e implicações da prática profissional.



A sua implementação afigura-se como gravemente redutora num processo formativo para acesso à profissão, no qual “o saber fazer” é essencial e depende de prática supervisionada.

Projecto de Lei n.º 178/XV/1.ª (IL)

A exposição de motivos do Projecto de Lei apresentado, invoca o elevado número de “ordens profissionais”, prevendo a sua extinção, na parte final do artigo 1.º, sem ponderar que a criação de cada uma das associações públicas profissionais visou a tutela de um interesse público de especial relevo.

Simultaneamente, e contrariando o enunciado pretende consagrar a possibilidade de *“existirem múltiplas associações públicas profissionais para cada profissão”*, numa norma de natureza marcadamente comercial e concorrencial, susceptível de causar graves prejuízos, em particular nas profissões da saúde. Ora, a normação comunitária salvaguarda, em todas as iniciativas, a protecção da saúde e, conseqüentemente, os requisitos relativos às profissões regulamentadas neste sector.

Tão-pouco a realidade organizacional do País parece justificar tal opção.

Uma nota legística quanto à questão enunciada, o objecto proposto na redacção do artigo 1.º, *“estabelece a possibilidade de existirem múltiplas associações públicas profissionais para cada profissão”*, colide com o regime consagrado no n.º 3 do artigo 3.º da actual redacção da Lei n.º 2/2013, de 10 de Janeiro, no qual expressamente se determina *“a cada profissão regulada corresponde apenas uma única associação pública profissional ...”*, cuja revogação não consta do Projecto de Lei em análise.

Não se concorda com a redacção proposta para a alínea b) do n.º 1 do artigo 5.º, sob a epígrafe *“Atribuições”*, na qual se abandona a *“defesa dos interesses gerais da profissão”*, essencial para a prossecução do interesse público que sustenta o mandato destas entidades, para consagrar a *“a representação e a defesa dos interesses profissionais nelas inscritos”*.

A redacção ora proposta, sob a necessidade de separar as funções até aqui prosseguidas pelas associações públicas profissionais, evidencia uma clara confusão entre as atribuições próprias de uma associação pública profissional, reguladora da profissão, e as atribuições próprias de uma associação sindical, representativa e defensora dos interesses dos profissionais nela sindicalizados, e cujas actividades estão vedadas às associações públicas profissionais.

Ainda neste artigo, não se concorda com a eliminação da expressão *“em exclusivo”*, vertida na alínea d) do n.º 1 do mesmo artigo 5.º, no que se refere à atribuição de títulos profissionais, uma vez que a mesma colide com as atribuições próprias destas entidades e com a sua autonomia.

Projecto de Lei n.º 9/XV/1.ª (PAN)

Na sua iniciativa o PAN consagra alterações não à Lei n.º 2/2013, de 10 de Janeiro, mas sobrepõe-se às associações públicas profissionais, determinado o sentido das alterações estatutárias em causa.

No que se refere à Ordem dos Enfermeiros, a proposta de alteração incide sobre o artigo 7.º do Estatuto, e concretiza-se numa redundância considerando que os estágios como *“medida de compensação”* já são regidos pelas normas comunitárias e pela Lei n.º 9/2009, na redacção em vigor, pelo que é manifestamente inútil.



Quanto à remuneração dos estágios, a acontecer, terá que depender da possibilidade de protocolos a realizar com as instituições onde o estágio for realizado.

Para além do enunciado, a Ordem dos Enfermeiros coloca-se ao dispor do Grupo de Trabalho coordenado por Vossa Excelência.

Com os melhores cumprimentos,

A Bastonária



Ana Rita Pedroso Cavaco